

El régimen electoral de Cataluña

Joan Marcet Morera
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autònoma de Barcelona

SUMARIO: A. DERECHO DE SUFRAGIO.— B. PROCEDIMIENTO ELECTORAL.— C. EL SISTEMA ELECTORAL.— D. EL DEBATE Y LA REFLEXIÓN SOBRE LA LEY ELECTORAL CATALANA.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone en su artículo 31 que el Parlamento de Cataluña será elegido de acuerdo con la Ley Electoral que apruebe el propio Parlamento.

Desde la constitución del primer Parlamento de Cataluña en 1980 y hasta la actualidad no se ha elaborado dicha normativa electoral, siendo Cataluña la única Comunidad Autónoma que carece de Ley Electoral propia.

En 1984, antes de la celebración de las segundas elecciones al Parlamento catalán, se aprobó la Ley 5/1984 de 5 de marzo por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1984, ley calificada de norma provisional y cuyo artículo único reitera el contenido material del régimen electoral previsto en la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹.

En la práctica, el propio Estatuto de autonomía de Cataluña, en el ya citado artículo 31, recoge únicamente la definición de las condiciones democráticas del sufragio —universal, libre, igual, directo y secreto— y reitera las características genéricas del sistema electoral: fórmula electoral de representación proporcional que asegure además la adecuada representación de todas las

¹ Dicha ley puede consultarse en un volumen editado por el Senado en 1987, que recoge todas las leyes electorales de las diversas Comunidades Autónomas, pero no se encuentra ni mencionada en ninguno de los Códigos de legislación política y administrativa de Cataluña editados por la propia Generalitat catalana.

zonas del territorio de Cataluña. Estos elementos del sistema electoral recogidos en el Estatuto vienen condicionados, como es conocido, por la previsión establecida en el artículo 152.1 de la Constitución Española.

A partir de este contenido estatutario, y no habiéndose elaborado la Ley Electoral enunciada en el artículo 31, el régimen electoral de Cataluña se rige, hasta el presente, por el contenido de la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía. Dicha Disposición expresa claramente que se trata de una regulación no únicamente vigente para las primeras elecciones al Parlamento de Cataluña, como cabría suponer del carácter transitorio de la norma, sino que mantendrá su permanencia «en tanto una Ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento».

A partir del marco normativo estatutario, se pueden analizar los diversos elementos que componen el régimen electoral vigente en Cataluña, algunos de los cuales, como se verá, encuentran un mínimo desarrollo en la legislación propia de Cataluña. Pero, de manera global, el conjunto del sistema encuentra su soporte en la legislación electoral española, es decir en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que no solamente actúa como norma supletoria en los términos de su Disposición adicional primera, sino que para el caso de Cataluña comprende la mayor parte de elementos que configuran el conjunto de su particular régimen electoral. Junto a la descripción y análisis de los elementos que integran la actual normativa electoral, cabe apuntar algunas de las perspectivas del debate político y jurídico que viene manteniéndose, desde hace ya algunos años, y que tiene como objetivo apuntar posibles alternativas cara a la elaboración de una futura Ley Electoral de Cataluña.

A. DERECHO DE SUFRAGIO

Como ya se ha indicado, el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala que el Parlamento será elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y la Disposición transitoria cuarta atribuye el ejercicio de este derecho de sufragio a los mayores de dieciocho años. A partir de estas sencillas premisas estatutarias la Ley 3/1983 de 23 de marzo, sobre el Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat, aborda alguna precisión sobre el derecho de sufragio y sobre el régimen de inelegibilidades e incompatibilidades, siempre a la espera de una regulación más concreta y definitiva que deberá realizar la futura Ley Electoral de Cataluña. La Ley 3/1983 aplica un mandato estatutario de desarrollo de las principales instituciones de la Generalitat y conecta y recuerda los planteamientos jurídicos realizados en los años treinta sobre la concepción de un «estatuto interior» que venía a establecer el marco y las reglas para el ejercicio del poder autónomo que establecía el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932. A través de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo se ordena pues el funcionamiento institucional de la Generalitat en una única ley que, como señala Isidre MOLAS, atendiendo a la estructura y a la temática regulada «adoptó el estilo y la amplitud

de las partes orgánicas del derecho constitucional, como si se tratase de una norma cuasi-constitucional de una nación sin estado propio»².

El artículo 10 de la mencionada Ley 3/1983 indica que «son electores y elegibles los ciudadanos mayores de 18 años que gozan de la condición política de catalanes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Estatuto». Dicho artículo del Estatuto de Autonomía de Cataluña precisa que tienen la condición política de catalanes los ciudadanos que, según las leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cataluña, así como aquellos ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido en Cataluña su última vecindad administrativa, al igual que los descendientes de éstos que estén inscritos como españoles en la forma que en cada caso determine la legislación española sobre esta cuestión. El contenido de esta regulación estatutaria constituye una adaptación de la atribución del derecho de participación política a los términos de la titularidad del derecho previstos en el artículo 13.2 de la Constitución.

A continuación, el artículo 11 de la citada Ley del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat establece una relación de cargos afectados por causas de inelegibilidad, siendo, las citadas en el primer apartado del artículo mencionado, al mismo tiempo causas de incompatibilidad. Dicha relación coincide, por una parte con las enumeradas por el artículo 70 de la Constitución española, que determina las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que en todo caso debe establecer la legislación electoral general para Diputados y Senadores de las Cortes Generales. En este supuesto se hallan los miembros del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo, los miembros de las Juntas Electorales, los militares profesionales y los miembros en activo de fuerzas y cuerpos de seguridad y policía, a los que añade, el mencionado artículo 11 en su primer apartado, aquellos cargos propios de la Generalitat que pueden considerarse equiparables en rango a los ya citados: el «Síndic de Greuges» (defensor del pueblo catalán), los miembros de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, y los miembros del Consejo Consultivo de la Generalitat.

El apartado segundo del artículo 11 citado, señala los supuestos de inelegibilidad relacionados con la Administración, tanto del Estado –altos cargos determinados por la Ley, excepto los miembros del Gobierno–, como de la Generalitat –también los altos cargos a excepción del Presidente y los miembros del Gobierno o Consejo Ejecutivo– y de las Entidades autónomas o empresas públicas pertenecientes a la Generalitat o al Estado. La consideración de alto cargo de la Generalitat se halla en la Ley 13/1989 de 19 de diciembre, sobre organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña, que en su artículo 5.3 aco-

² I. MOLAS, «Órganos de la Generalidad» en autores varios «Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña» vol. III. Barcelona (Institut d'Estudis Autonòmics) 1990, p. 87.

ta la definición de alto cargo a los Secretarios Generales y a los Directores Generales de los diversos Departamentos o Consejerías en los que se estructura la Generalitat.

Finalmente, el tercer y último apartado del artículo de referencia remite a la futura Ley Electoral al objeto de determinar y ampliar las causas de inelegibilidad. Por su parte algunas leyes sectoriales, aprobadas con posterioridad a la Ley 3/1983, han incorporado causas concretas de incompatibilidad, que tienen normalmente como referencia las causas enumeradas en los artículos 6 y 154 y siguientes de la LOREG.

B. PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Al no existir una Ley Electoral de Cataluña, de acuerdo con la previsión contenida en el último apartado de la ya mencionada disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía, todo el proceso electoral se rige por la normativa vigente para las elecciones al Congreso de los Diputados, es decir por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 con sus sucesivas modificaciones, excepción hecha de los aspectos que se recogen de manera explícita en la disposición transitoria en sus cuatro apartados anteriores.

En concreto, y por lo que se refiere a los elementos de procedimiento electoral, únicamente cabe señalar que, al no existir Junta Electoral de Comunidad Autónoma por la falta de ley electoral propia, las Juntas Electorales Provinciales correspondientes a las circunscripciones catalanas asumen, en los límites de su respectiva jurisdicción, las competencias que la LOREG otorga a la Junta Electoral Central. Por su parte, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat asume las facultades que la normativa electoral general atribuye al Gobierno. Finalmente, se declara al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña competente para resolver los recursos sobre la impugnación de la validez de la elección y la correspondiente proclamación de Diputados electos, así como para resolver los recursos que puedan presentarse contra los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales, actuando en ambos casos como última instancia judicial. Todo ello constituye el contenido del apartado cuarto de la Disposición Transitoria cuarta.

Así pues, queda claro que, al margen de las adaptaciones reseñadas, el resto del procedimiento electoral, desde la convocatoria de las elecciones al Parlamento, la presentación de candidaturas, los diversos aspectos relacionados con la campaña electoral, la utilización y distribución de espacios electorales en los medios de comunicación de titularidad pública –incluidos los propios de la Generalitat de Cataluña–, hasta los diversos aspectos relacionados con el proceso de votación, escrutinio y proclamación de resultados, se rigen por las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en todos y cada uno de sus extremos.

C. EL SISTEMA ELECTORAL

La disposición transitoria cuarta del Estatuto establece, en su apartado segundo, la utilización de la provincia como circunscripción electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña. De esta forma las cuatro provincias catalanas eligen los 135 diputados, con unos criterios de adscripción de los escaños que perjudican claramente la circunscripción de Barcelona frente a las tres restantes. Así, mientras Barcelona elige un diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 escaños en juego, las provincias de Girona, Lleida y Tarragona eligen un mínimo de seis diputados más uno más por cada 40.000 habitantes, fijándose en la disposición transitoria 17 escaños a Girona, 15 a Lleida y 18 a Tarragona. Dicha distribución territorial de escaños para cada circunscripción provincial no se ha modificado, hasta el presente, desde las primeras elecciones al Parlamento en marzo de 1980, de forma que ni las variaciones de población, ni la constatación de la desviación de los resultados electorales producto de la distribución de escaños entre circunscripciones que se ha detallado, han producido modificación alguna en la normativa electoral en aplicación de la transitoriedad de la previsión estatutaria³.

Sobre esta previsión de circunscripciones electorales y de distribución de escaños entre ellas, se aplica la normativa electoral estatal—el Real Decreto Ley de Normas electorales de 1977 en las dos primeras elecciones (1980 y 1984) y la LOREG de 1985 en las restantes— en lo referente a listas electorales, fórmula electoral y barrera mínima de votos.

Al igual que para el Congreso de los Diputados, las listas que presentan las diversas formaciones políticas que concurren a las elecciones —partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores— son listas cerradas y bloqueadas. La fórmula electoral, aplicada para atribuir los escaños a cada lista a partir de los votos conseguidos en cada circunscripción, es también la fórmula proporcional de la media más elevada a través de la fórmula matemática d'HONDT. Y la barrera mínima para conseguir que se atribuyan escaños es el 3% de los votos válidos de la circunscripción, barrera electoral que únicamente produce efectos en la circunscripción de Barcelona.

A pesar de que la aplicación de la fórmula electoral d'HONDT sobre unas circunscripciones de notable magnitud, aportan una apariencia de aceptable proporcionalidad del conjunto del sistema electoral, cabe insistir en la fuerte desigualdad que subyace en el sistema debido al diferencial del valor del voto emitido en Barcelona y el que se emite en las otras tres circunscripciones provinciales en razón de su menor población⁴. Los estudios electorales realizados

³ Sobre el proceso de discusión durante la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña en lo referente a la determinación de las circunscripciones electorales y su atribución de escaños finalmente recogidas en la Disposición Transitoria cuarta, véase M. BARCELÓ, J. VINTRÓ (coord.) «Dret Públic de Catalunya», Barcelona (Cedecs) 2003, pp. 366-367.

⁴ Véase en este sentido los comentarios de E. AJA en la obra colectiva de E. ALBERTÍ, E. AJA, T. FONT, X. PADRÓS y J. TORNOS «Manual de Dret Públic de Catalunya» Barcelona-Madrid (IEA- Marcial Pons) 1992.

a lo largo de los años de vigencia del sistema, han constatado que el número de votos necesario para obtener un escaño en la circunscripción de Barcelona es prácticamente el doble que los votos necesarios para obtener un escaño en Girona, Lleida o Tarragona. Así en los análisis derivados de la aplicación práctica de la normativa electoral vigente⁵, se aborda la alteración de la igualdad de voto como consecuencia de la asignación desproporcionada de los escaños que se atribuyen a cada distrito o circunscripción, encontrando, en consecuencia, ciudadanos privilegiados y ciudadanos perjudicados en el valor de su voto, según residan en una u otra circunscripción, quedando meridianamente claro que los habitantes de la circunscripción de Barcelona soportan una desviación de cierta entidad en la igualdad de voto en beneficio de los habitantes del resto de circunscripciones catalanas, de tal forma que para conseguir un escaño en Barcelona se necesitan alrededor de 54.000 votos, mientras que las otras circunscripciones se mueven entre los menos de 24.000 votos necesarios para conseguir un escaño en Lleida, los 28.500 en Girona y los algo más de 29.000 en Tarragona.

Junto a esta desigualdad producida por la asignación de escaños a los diversos distritos, debe añadirse una segunda desproporción como producto de la aplicación de la fórmula electoral. Como señala también J.M. VALLÈS⁶, la fórmula d'HONDT, pese a su proporcionalidad básica, tiende a beneficiar a los partidos que obtienen mejores resultados en cada distrito. Así en todas las elecciones, desde 1980 hasta las últimas celebradas en 2003, Convergència i Unió obtiene la mayor prima, como consecuencia de ser la coalición ganadora en todas circunscripciones o, en el caso de las dos últimas elecciones de 1999 y 2003, en las tres circunscripciones que acumulan la doble desproporcionalidad: prima en la asignación de escaños a elegir y prima por el efecto de la fórmula electoral. En todos los casos la penalización afecta a los partidos con resultados más débiles o con voto más concentrado en un distrito, con lo que se llega incluso a la paradoja de que en las dos elecciones más recientes, de 1999 y 2003, el partido que obtiene mayoría de votos acumulando el conjunto de Cataluña, queda relegado al segundo lugar en el cómputo total de escaños.

La constatación de estas desviaciones, junto a consideraciones jurídicas derivadas de la transitoriedad de la normativa aplicada, y consideraciones simbólico-políticas que sitúan a Cataluña como única Comunidad Autónoma sin ley electoral propia, han impulsado reflexiones políticas y académicas, no sólo sobre la necesidad de elaborar dicha normativa electoral para Cataluña, sino también sobre la posibilidad de innovar en la búsqueda de un sistema electoral que, al tiempo de corregir las desviaciones del sistema electoral actualmente vigente, busque un mayor equilibrio entre proporcionalidad y representa-

⁵ Ver por ejemplo J.M. VALLÈS, «Elección de los Diputados», dentro de «Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», vol. III, Barcelona (IEA) 1990, pp. 111 y ss.

⁶ *Op. cit.* pp. 124-125.

ción de los diversos territorios de Cataluña y progrese en el acercamiento entre representantes y representados.

D. EL DEBATE Y LA REFLEXIÓN SOBRE LA LEY ELECTORAL CATALANA

Como se ha apuntado en el apartado anterior, la doble concurrencia de crítica al sistema electoral actual por un lado, y la necesidad de superar más de 25 años de transitoriedad jurídica por otro, han llevado a un incremento en los últimos tiempos del debate político y de la reflexión académica sobre la necesidad y la orientación del contenido de una Ley Electoral de Cataluña.

En el ámbito del debate político, que viene sucediéndose desde hace años pero que se ha intensificado a partir de la voluntad manifestada por el nuevo Gobierno de la Generalitat surgido a partir de las elecciones de 2003, no parece fácil conciliar la superación de los desequilibrios y desigualdades que produce el sistema electoral vigente, con los intereses partidarios de las diversas formaciones políticas que, en este terreno como en otros, deben alumbrar un acuerdo muy mayoritario. Las dificultades en este ámbito del debate político son numerosas si atendemos a las premisas necesarias para confeccionar una normativa electoral: al necesario consenso o acuerdo mayoritario se contraponen la resistencia de los partidos que, o bien consideran beneficioso para sus intereses electorales el mantenimiento del sistema electoral vigente, o bien especulan sobre el beneficio que les puede reportar un cambio de sistema electoral; la constatación de que ninguna fórmula electoral es gratuita ni inocua y que la proyección que se realice de cualquier reforma electoral produce incertidumbre, añade elementos de dificultad en las estrategias políticas y electorales de los diversos partidos; la conexión que en Cataluña se realiza entre reforma de la normativa electoral y reorganización de su estructura o división territorial y administrativa interna, complica aún más si cabe el debate político sobre ambas cuestiones.

Al margen de estas dificultades políticas objetivas, las bases para alcanzar un acuerdo para la elaboración de una Ley Electoral catalana parten de la constatación de que la futura ley deberá ser una ley completa, en desarrollo del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, dentro de los márgenes que abarcan los cinco apartados de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, y, en consecuencia, abordar los diversos aspectos referidos al régimen electoral propio. Así deberá regularse el derecho de sufragio activo y pasivo, y de forma especial el régimen de inelegibilidades e incompatibilidades que ahora se halla disperso en diversas normas autonómicas; la estructuración de la Administración electoral de Cataluña y, en particular, de la Junta Electoral de Cataluña; el procedimiento electoral y, más concretamente, la presentación de candidaturas, en función del concreto sistema electoral que finalmente se acuerde, la regulación de los diversos aspectos de la campaña electoral, la utilización de los medios de comunicación públicos, así como el proceso de vota-

ción, el de escrutinio y el de proclamación de candidatos electos; y finalmente la regulación de los gastos y subvenciones electorales. A partir de estas premisas el marco de una futura ley electoral catalana es muy amplio, ya que podrá determinar también los diversos aspectos del sistema electoral, desde la determinación de las circunscripciones hasta la fórmula electoral proporcional que deba aplicarse y, según dicha fórmula, establecer el tipo de lista de candidatos a presentar y la existencia o no de barrera electoral⁷.

Junto a los elementos de derecho electoral propio, se deberá definir pues un sistema electoral que tenga en cuenta la singularidad de los elementos constitucionalizados así como aquellos que pueda contener, en su caso, una nueva regulación estatutaria más concreta que la actual. La garantía de la representación proporcional y de una adecuada presencia de todo el territorio de Cataluña ha de permitir diseñar o asimilar un sistema electoral que salvaguardando dichas garantías y el principio de igualdad de voto de los ciudadanos, busque la mejor fórmula para que la mayoría de la opinión expresada en unas elecciones se traduzca también en una mayoría política, al tiempo que se abordan aspectos complementarios, pero no despreciables, como la existencia de vínculos más personalizados o de mayores y mejores relaciones entre representantes y representados⁸.

Desde la opinión académica o la elaboración teórica, pero también especialmente desde la opinión política, se ha oscilado entre el inmovilismo que pasa por mantener el sistema vigente y la búsqueda de un nuevo sistema electoral que incorpore mayor personalización a la representación proporcional, como produce el llamado sistema alemán o el holandés, es decir el sistema de representación proporcional personalizado o por compensación utilizado en la República Federal Alemana o el sistema proporcional aplicado sobre un distrito único con listas territorializadas que se utiliza en Holanda. Algunos de los criterios barajados en el momento de establecer un modelo teórico, pero discutidos en el ámbito político, parecen incontestables desde una visión más alejada de la controversia partidista. Así la igualdad en el valor del voto, es decir la necesidad de que el voto de cada elector tenga la misma incidencia en su traducción en escaños y una influencia equiparable en la composición del Parlamento que se elija; la proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos por cada formación política; la deseable proximidad entre Diputados y ciudadanos, también desde una vertiente territorial; o la igualdad de condiciones de competencia entre los candidatos, además de todos los aspectos ya referidos de derecho u organización y procedimiento electoral, constituyen criterios que

⁷ Sobre los márgenes del cambio de sistema electoral en Cataluña, ver J. MARCET, «Lleis electoral i sistemes de partits: una aproximació a la legislació electoral española» en el libro colectivo «Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana» Barcelona (Fundació Carles Pi i Sunyer) 2002, p. 67 y ss.

⁸ Pueden consultarse algunos ejemplos aportados desde la reflexión académica en los capítulos elaborados por J. CAPO, «Crítica i proposta per un sistema electoral per Catalunya», A. BOSCH, «Una proposta de sistema electoral» o J. MAGRE, «Una proposta de sistema electoral per a Catalunya» en el libro colectivo «Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana» Barcelona (Fundació Carles Pi i Sunyer) 2002.

pueden considerarse suficientes para confeccionar en su momento la Ley Electoral de Cataluña que puede, incluso, iniciar un camino de innovación dentro de los regímenes electorales autonómicos.

